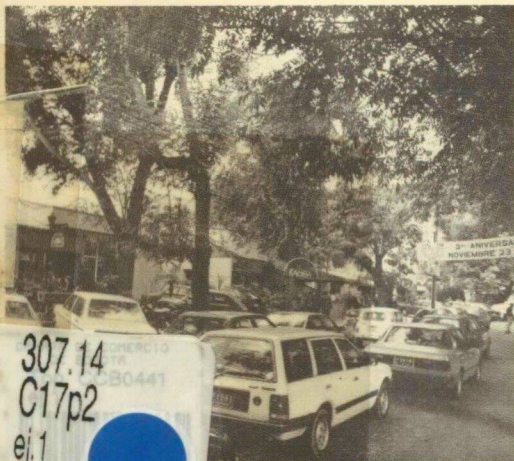


PLAN ZONAL 83 COMUNA

ELEMENTOS DEL DIAGNOSTICO Y ALTERNATIVAS



307.14
C17p2
ej.1



CCBØ44'

Ej. 1

CCB-SALITRE



07374

PLAN ZONAL COMUNA 83

ELEMENTOS DEL DIAGNOSTICO Y ALTERNATIVAS

Biblioteca - CIEB -

Nº 7374

No. Inventario _____

Fecha Ingreso

21/10/96

DIA MES AÑO

Precio \$ 2.000 = No. Ejemplares 12

BOGOTA, MARZO DE 1991

BB CAMARA

07 MAY 2008

CENTRO DE INFORMACION
EMPRESARIAL DE BOGOTA
BIBLIOTECA

MIEMBROS DEL COMITE TECNICO

SOCIEDAD DE MEJORAS PÚBLICAS Y ORNATO DE BOGOTÁ
JORGE ORTIZ MARIÑO

CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ
SAÚL PINEDA HOYOS

**CORPORACIÓN CÍVICA DE EL LAGO, ANTIGUO COUNTRY
Y CHICÓ**
JAIME CONCHA M.

**DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN
DISTRITAL**
ANA CRISTINA PRIETO

CORPORACIÓN PASEO DE LA QUINCE
JOSÉ HERNÁNDEZ

CORPORACIÓN CÍVICA DE EL RETIRO
HUMBERTO SILVA

CONSULTOR DEL PROYECTO
PEDRO GUILLERMO BURAGLIA D.

COLABORADORA
MARÍA ISABEL ZAMORA
ARQUITECTA

INTRODUCCION

El presente documento presenta la problemática y las posibles alternativas para la consolidación de la "Comuna 83" de Bogotá. El objetivo es sensibilizar y atraer la atención de la Administración Distrital, los usuarios y residentes de la zona hacia los problemas allí existentes, e invitarlos a que participen en su pronta solución.

El proyecto fue una iniciativa de varias entidades y organizaciones cívicas del área del Chicó y sus alrededores, interesadas en estudiar los problemas de la zona y darles una respuesta adecuada.

Con la colaboración y el respaldo político de la Administración del doctor Juan Martín Caicedo Ferrer se conformó un comité que, una vez consideró la viabilidad técnica y legal para la elaboración de un plan zonal conforme a los lineamientos establecidos en el Acuerdo 6 de 1990, se declaró en sesión permanente de trabajo para dedicarse a su elaboración, con el apoyo de un especialista de tiempo completo, por espacio de tres meses. Los trabajos se iniciaron en noviembre de 1990 en la sede del Museo del Chicó, con una fase inicial de diagnóstico y formulación de alternativas, que concluyó en febrero de 1991. Este documento sintetiza el resultado de los estudios efectuados, y aun cuando no cubre la totalidad de la problemática de la zona, permite una primera aproximación global y brinda las directrices básicas del plan operativo.

Las entidades que aportaron recursos, conocimientos y opiniones, y cuyos representantes conformaron el Comité Técnico fueron:

- * La Cámara de Comercio de Bogotá
- * La Corporación Cívica de el Retiro
- * La Corporación Cívica de el Lago, Antiguo Country y el Chicó
- * La Corporación "Paseo de la Quince"
- * El Departamento Administrativo de Planeación Distrital
- * La Federación Nacional de Comerciantes, FENALCO
- * La Junta Cívica de el Chicó
- * La Oficina de Programas Especiales de la Alcaldía Mayor de Bogotá - Plan Centro y
- * La Sociedad de Mejoras Públicas y Ornato de Bogotá

La problemática de la zona se presenta en los siguientes capítulos:

- I. Aspectos generales
- II. Casos particulares
- III. El proceso de desarrollo y la gestión de la zona
- IV. Potencialidades y limitantes para la consolidación de la zona
- V. Recomendaciones y plan de acciones inmediatas

I. ASPECTOS GENERALES

A. LA COMUNA 83 (PLANO No. 1)

El área conocida como "La Comuna 83" está limitada por los cerros orientales, la autopista del Norte, la calle 72 y la calle 100.

1. Delimitación y subdivisión administrativa y censal

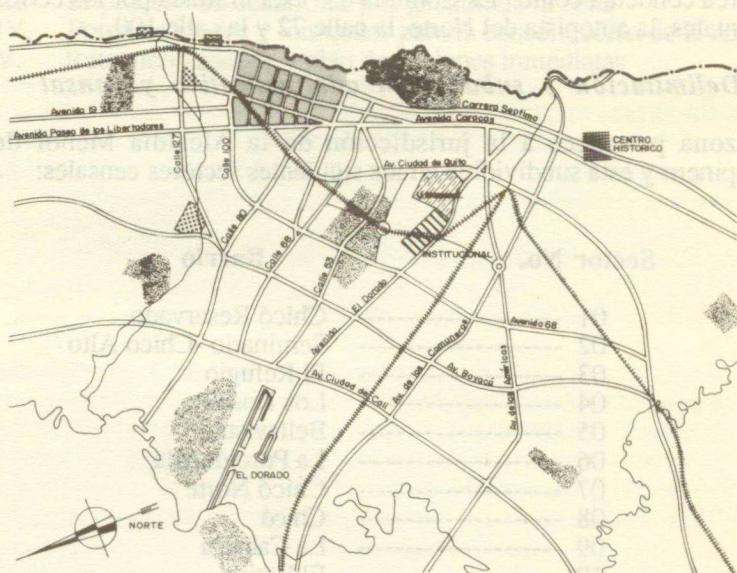
La zona pertenece a la jurisdicción de la Alcaldía Menor de Chapinero y está subdividida en los siguientes sectores censales:

Sector No.	Barrio
01 -----	Chicó Reservado
02 -----	Seminario -Chico Alto
03 -----	El Refugio
04 -----	Los Rosales
05 -----	Bellavista
06 -----	La Porciúncula
07 -----	Chicó Norte
08 -----	Chicó
09 -----	La Cabrera
10 -----	El Retiro
11 -----	El Nogal
12 -----	El Espartillal
13 -----	Lago Gaitán
14 -----	Antiguo Country
15 -----	Chicó Norte (segundo sector, primera y segunda etapa)








2. Extensión de la zona

La extensión de la zona es de 750 ha. aproximadamente y allí se combinan diversas actividades y ambientes que producen una problemática variada en matices y en tipos de solución. Se han identificado áreas comerciales como la de la carrera 15 y la Porciúncula; áreas residenciales como la del Chicó, Antiguo Country, Los Rosales y otras.

PLANO No. 1



C O N V E N C I O N E S

-  INSTITUCIONAL
-  EDUCATIVO
-  CENTRO HISTORICO
-  ZONAS VERDES
-  LIMITE URBANO
-  ZONA 83
-  GRANDES CENTROS COMERCIALES

P.Z.C. 83	LA ZONA EN EL CONTEXTO URBANO	1 ABRIL 26 DE 1991
-----------	-------------------------------	-----------------------

B. FASE ACTUAL DE DESARROLLO (PLANO No. 2)

1. Un futuro lleno de retos e incertidumbres

Actualmente, la zona se encuentra en una fase de transformaciones y cambios cuyo futuro no es completamente apreciable y sus consecuencias difícilmente discernibles. El dinámico proceso de cambio que se observa, se está adelantando de manera desestructurante y desequilibrada. Esto obliga a adoptar medidas de carácter integral para el corto, mediano y largo plazo que permitan afrontar un futuro sólido y estable.

Al poner en perspectiva este proceso, se aprecia que en poco menos de 30 años pasó de ser un área residencial de baja densidad, a un asentamiento de usos múltiples donde coexisten funciones y actividades diversas no siempre compatibles entre sí (ruidosos bares con lujosas residencias) y cuyo patrón de localización no atiende necesariamente a principios de eficiencia y funcionalidad, con notables implicaciones ambientales y socioeconómicas.

2. Aspectos cuantitativos de la población

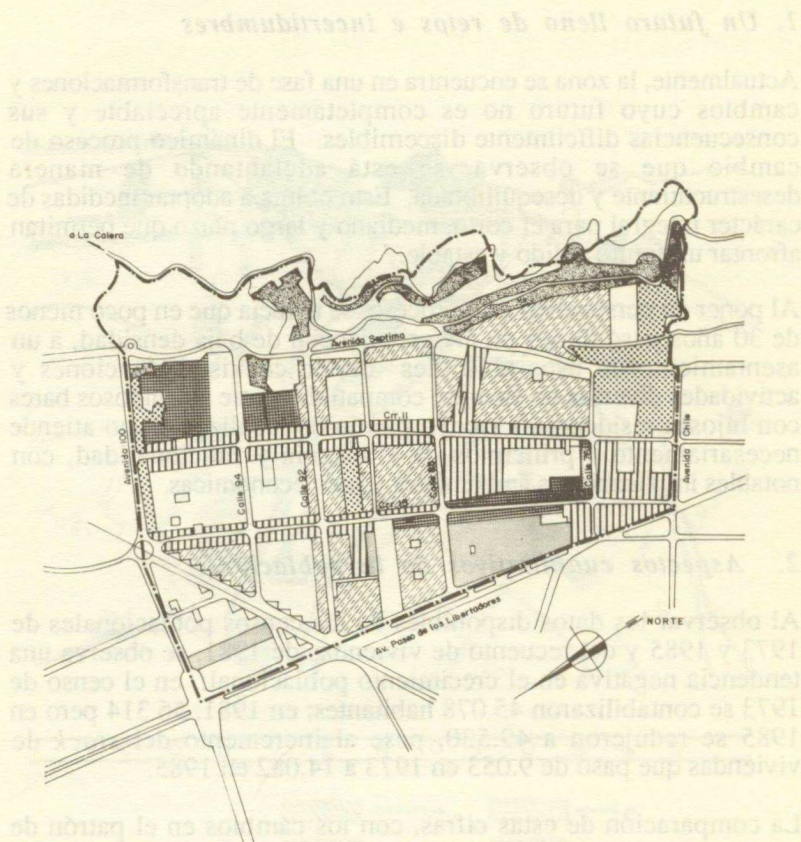
Al observar los datos disponibles de los censos poblacionales de 1973 y 1985 y del recuento de viviendas de 1981, se observa una tendencia negativa en el crecimiento poblacional: en el censo de 1973 se contabilizaron 45.078 habitantes; en 1981, 56.314 pero en 1985 se redujeron a 49.530, pese al incremento del *stock* de viviendas que pasó de 9.053 en 1973 a 14.082 en 1985.









La comparación de estas cifras, con los cambios en el patrón de usos, sugiere que:

a. Se ha intensificado el uso del suelo: existe más área construida en el mismo territorio, sin cambios fundamentales en la estructura urbana o generación adicional de espacio público. Esto puede ser visto como un factor positivo en el sentido de una mejor utilización del recurso suelo, pero puede no serlo en términos de la calidad del medio ambiente resultante, lo que a su vez incidirá negativamente en la valorización de las propiedades y en el desarrollo de las actividades propias de la zona.

b. El cambio responde principalmente a un doble proceso: sustitución de uso de las viviendas por locales, o, reemplazo de las viviendas unifamiliares por multifamiliares.

PLANO No. 2



	ESTABLE Y CONSOLIDADA EN USO Y APARIENCIA		ESTABLE EN USO Y CAMBIO DE APARIENCIA Y VOLUMEN
	SUSTITUCION DE USO SIN CAMBIO DE APARIENCIA EXTERNA		SUSTITUCION DE USO CON CAMBIO DE APARIENCIA Y VOLUMEN
	SUSTITUCION DE USO, DEMOLICION TOTAL, NUEVA CONSTRUCCION EN PREDIO INICIAL		SUSTITUCION DE USO, SUBDIVISION O ENGOBLE DE PREDIO, DEMOLICION Y CONSTRUCCION
	EDIFICACION RECIENTE EN LOTES VACIOS		LIMITE DE ZONA

P.Z.C. 83

TENDENCIAS DE CRECIMIENTO

ESC: 1: 25,000

ABRIL 26 DE 1991

2

c. La combinación de los factores antes descritos sugiere que ha habido y continuará habiendo un proceso de expulsión y/o relevo de población residente. Esto es, que la expansión del uso comercial y de servicios ha sido más dinámica que el crecimiento de la actividad residencial.

d. Dado el carácter creciente del comercio de la zona, la disminución de la población traerá implicaciones negativas para dicha actividad, considerando que aún se encuentra en franca expansión y que su influencia es predominantemente local.

3. El proceso aún no ha concluido

A pesar de su extraordinario dinamismo, este proceso aún no ha concluido y es de esperarse que produzca el autobloqueo de la zona, en detrimento de un ambiente urbano amable y balanceado.

Lo que se puede observar hasta ahora es que la consolidación del área tiende a ser atomizada y parcial. Por ejemplo, en las áreas de unifamiliares donde se autoriza la construcción en altura, las manzanas no terminan su configuración definitiva, permaneciendo con notables alteraciones en su silueta urbana y con profusión de formas acentuando la degradación ambiental y visual de la zona. A su vez ello incide negativamente en la valorización de bienes y propiedades en el mediano y largo plazo. Es ejemplo de ello lo que ocurre en los alrededores del Gimnasio Moderno, el Antiguo Country y el Chicó

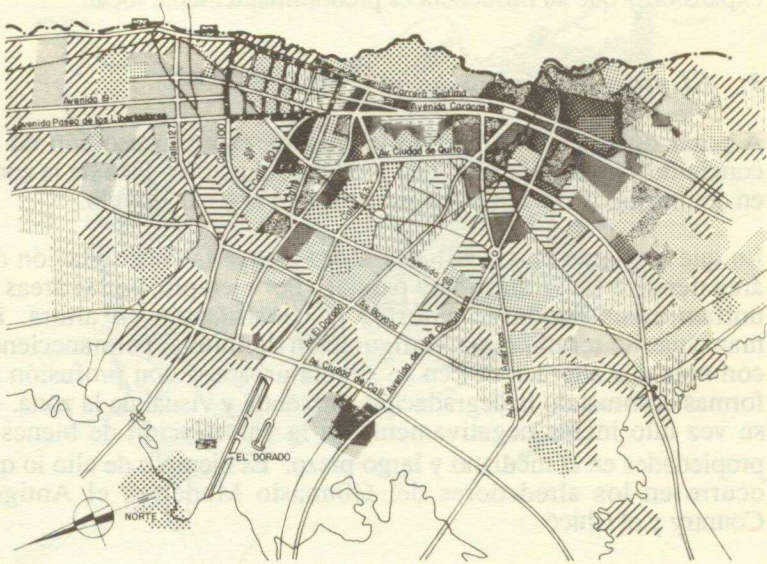
C. IMPACTO DEL PROCESO DE URBANIZACION DE BOGOTA EN LA ZONA (PLANO No. 3)

1. La naturaleza expansiva y el cambio de posición relativa de la zona

¿Por qué están ocurriendo los cambios mencionados? La respuesta hay que buscarla en el proceso de urbanización de la ciudad en conjunto y su impacto en la zona.

El crecimiento urbano ha implicado un cambio fundamental de posición de la zona en el conjunto de la estructura de la ciudad: de **área residencial periférica a canal de comunicación norte - centro.**

PLANO NO. 3



C O N V E N C I O N E S

1600 - 1800	1960
1913	1970
1930	1980
1938	1985
1950	1990

----- LIMITE COMUNA 83

P.Z.C. 83

CRECIMIENTO URBANO DE
BOGOTÁ

ABRIL 26 DE 1991

3

El proceso de crecimiento expansivo, disperso y hacia el norte, que caracterizó la ciudad, sobre todo en los años 60 y 70, cambió el papel de la zona y su posición relativa. Ello tuvo implicaciones inmediatas al convertir la zona en el canal de flujos crecientes de tráfico pendular norte-centro y viceversa. A su vez, incidió de manera positiva en la apertura de oportunidades para la localización de actividades comerciales y de servicios y alteró el patrón de uso original al incorporar y expandir dichas actividades que aprovecharon esta ventaja comparativa. La presencia de un mercado con alta capacidad de compra contribuyó en gran medida a su desarrollo. Por otra parte, la pérdida de vitalidad del centro tradicional ha influido en el traslado de muchas actividades hacia áreas periféricas.

Todo el proceso fue acompañado de una valorización general que si bien es incremental, tiende a ser diferenciada. Existen áreas que han ganado en valorización, como el caso de Los Rosales, mientras que otras tienden a desvalorizarse, como el sector de El Lago.

La tendencia a la comercialización se evidenció en las áreas que por su posición relativa frente a las oportunidades que brindaban los flujos de tráfico, permitieron el establecimiento de las actividades comerciales, es decir, la carrera 15, la calle 85, la calle 72 y la carrera 11, principalmente.

Este fenómeno, como ya se dijo, contribuyó a incrementar la valorización de áreas residenciales periféricas lo cual, a su vez, alentado por los cambios en la reglamentación vigente y por los cambios en la estructura familiar, indujo a la transformación de viviendas unifamiliares en multifamiliares o locales, proceso que de todos modos es parcial y puntual: lote por lote.

2. Conflictos crecientes entre las estructuras existentes y las presiones de cambio

Las fuerzas referidas ejercen presión de cambio en las estructuras existentes, en particular sobre las vías, los servicios públicos y los espacios libres, las cuales a su vez responden de manera diferente y no siempre adecuada. Adicionalmente, la inadecuación y rigidez de las estructuras sometidas a la presión de cambio puede implicar altos costos sociales e individuales en su transformación o en caso contrario, permanecer inalteradas y sujetas al proceso natural de degradación. La zona, sin embargo, ofrece cierta flexibilidad de cambio, aún no aprovechada completamente.

a. Saturación de la red vial y limitaciones a la movilidad y accesibilidad

Este fenómeno representa el más importante obstáculo para promover la consolidación de la Comuna 83. Entre los factores que contribuyen a que persista este cuello de botella se pueden citar: el incremento de los flujos pendulares por la urbanización hacia el norte, la limitada existencia de zonas de parqueo y complementarias en un área que concentra la más alta tasa de motorización de la ciudad, el proceso de expansión de la actividad comercial, la redensificación indiscriminada y la mayor ocupación del suelo, el trazado de ciertas áreas en forma de "cul de sac" (calles sin salida), la insuficiencia de la normatividad vigente sobre exigencias de parqueos y la ausencia de proyectos para un tratamiento integral del problema del tráfico en el área.

La consecuencia directa del fenómeno tiene que ver con la reducción de la accesibilidad y la movilidad tanto vehicular como peatonal, afectando en forma directa la actividad comercial, las posibilidades de redensificación residencial y en general, la mejor utilización del suelo.



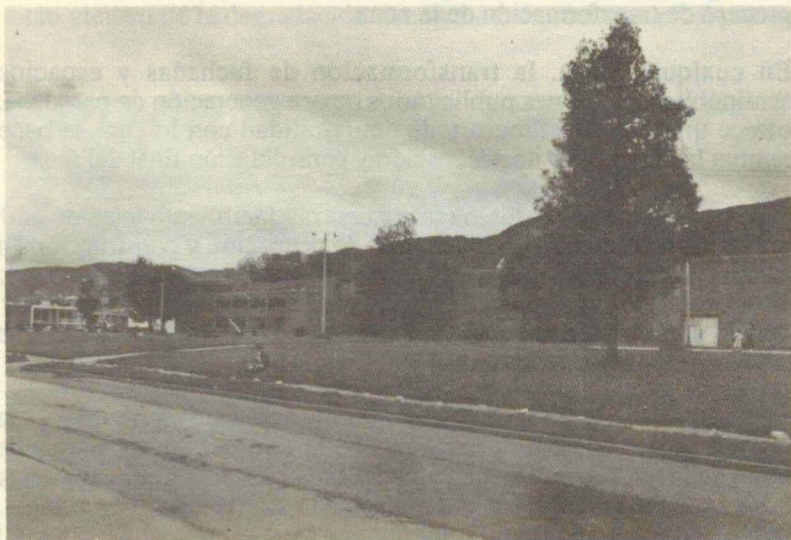
Las acciones de racionalización del tráfico han sido parciales y se han limitado fundamentalmente a producir cambios de sentido o a desviar flujos sin una clara percepción de las implicaciones en los aspectos económico, social y ambiental que traen tales decisiones.

Cabe mencionar el caso del "par vial" conformado por las carreras 11 y 15 en el que se hicieron modificaciones de sentido sin que hubiese variado su diseño original. En consecuencia, la carrera 9ª incrementó de manera importante su flujo vehicular, afectando negativamente el ambiente en esta tranquila área residencial.

En materia de saturación vial, La Cabrera y El Retiro son áreas donde el conflicto ha alcanzado niveles alarmantes.

b. Deterioro o cambio de función del espacio público sin cambiar su diseño original ni generar nuevas áreas

La evidente transformación en el patrón de uso de las áreas, trae consecuencias para el escaso espacio público disponible, que se ve sometido a dos fuerzas: uso intensivo y cambio de función por transformaciones en la naturaleza y carácter de las edificaciones adyacentes, como el parque de la 86, o subutilización por cambios en el entorno creado, como el parque del Lago.



Este proceso no ha sido acompañado de la creación de espacio público adicional, a pesar de existir normas específicas. Como consecuencia, el déficit de zonas verdes y espacios públicos ha llegado a duplicarse: se estima necesaria la creación de por lo menos 30 ha. adicionales de espacio público, para acompañar el proceso de redensificación de la zona, de acuerdo con la norma vigente.

Cabe mencionar también lo correspondiente a espacios de uso semipúblico en áreas que cambiaron su función residencial por la comercial, como ocurre en la carrera 15. Sin embargo, existen limitaciones de índole jurídica para fijar un uso a los andenes y antejardines de dicho corredor, acorde con su nueva función.

*c. Inadecuación en el tamaño o forma de las antiguas
casalotes para su nueva función o dificultad para integrar
y racionalizar su uso.*

La transformación de las antiguas residencias en locales comerciales presenta a menudo inconvenientes: la dotación de servicios sanitarios convenientemente situados, la distribución de los espacios, la disposición de áreas (así sean mínimas) para almacenamiento o bodegaje y en especial la dificultad para generar áreas de parqueo. Otras viviendas destinadas a oficinas y servicios como restaurantes, presentan una mejor adecuación; pero frente a la valorización de los alrededores, puede deducirse que hay subutilización del suelo y que esta es una fase transitoria en el proceso de transformación de la zona.

En cualquier caso, la transformación de fachadas y espacios semipúblicos con fines publicitarios o para generación de parqueos, ofrece un carácter efímero y de temporalidad con lo cual se hace remota la posibilidad de adecuación y consolidación final del área.

Pese a ser generoso el loteo (se encuentran fácilmente lotes de 650 m²) y los incrementos en los índices de ocupación y construcción en la zona, las áreas privadas no se emplean en la forma más apropiada; en especial, los centros de las manzanas que están subutilizados y acusan un deterioro encubierto por las ampliaciones y adiciones que no son conocidas por las autoridades competentes.

Existe conciencia de la dificultad de controlar las partes interiores de los terrenos y edificaciones. Sin embargo, proyectos piloto de tratamiento de manzanas mediante mecanismos de reajuste de tierras o integración inmobiliaria o a través de una figura como la fiducia, permitirían su tratamiento integral y el mejor aprovechamiento del

terreno y las edificaciones. Se sugiere su aplicación en el área de La Cabrera y El Retiro.

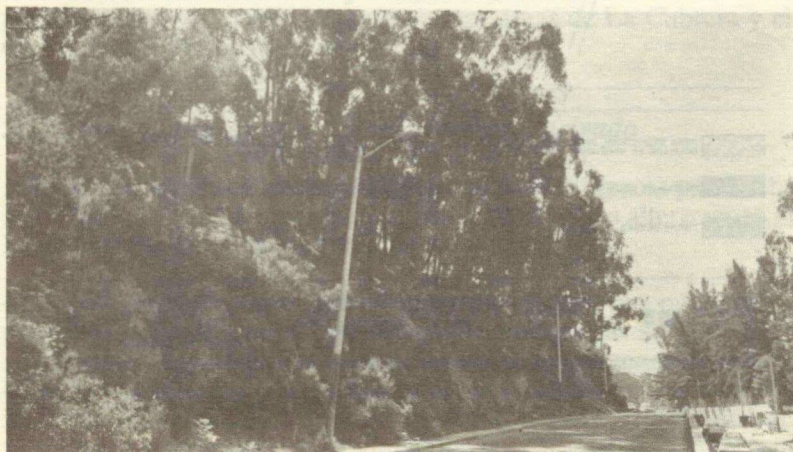
3. *Transformaciones en el patrón de uso y la forma e imagen urbanas (Plano No. 4)*

Las actividades comerciales y de servicios en la zona comienzan ubicándose en los principales corredores viales y luego invaden las áreas residenciales. Es el caso de la zona intermedia ubicada entre las carreras 11 y 15. Este proceso, avanzado en la carrera 15, está adquiriendo auge en condiciones similares en la carrera 11.

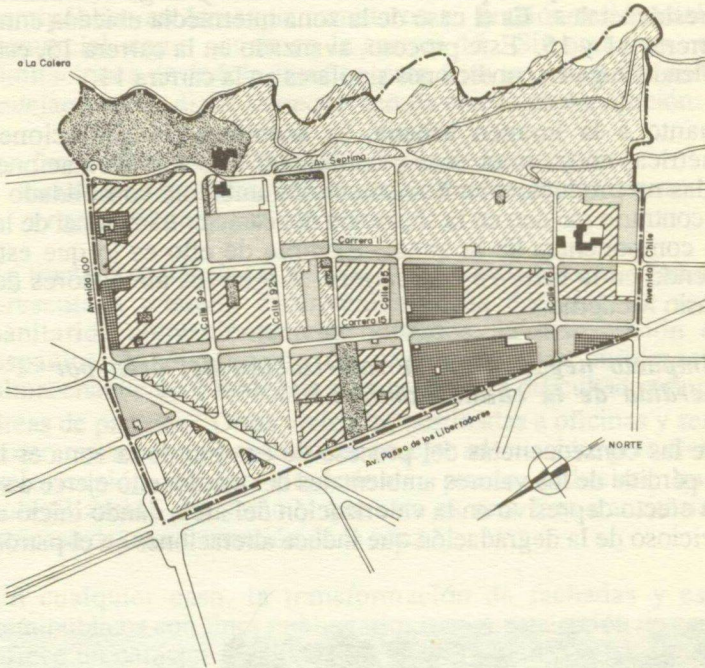
En cuanto a la imagen urbana, se acentúan las alteraciones volumétricas en las manzanas y conjuntos. Las transformaciones operadas no producen como resultado un ambiente consolidado y por el contrario inciden en la alteración del carácter tradicional de las partes componentes de la zona. Ejemplo de ello es lo que está ocurriendo en la calle 76 con carrera 15 y en los alrededores del Gimnasio Moderno.

4. *Impacto negativo en la valorización del área por pérdida de la calidad ambiental*

Una de las consecuencias del proceso de cambio de la zona es la rápida pérdida de los valores ambientales del medio; ello ejerce a su vez un efecto depresivo en la valorización del área, dando inicio al ciclo vicioso de la degradación que induce alteraciones en el patrón



PLANO No. 4



AREA RESIDENCIAL INTENSIVA, MAS DEL 90%
OCUPADO EN VIVIENDA.

AREA RESIDENCIAL PREDOMINANTE 60 o 90%
OCUPADO EN VIVIENDA.

MEZCLA DE USOS

USO PREDOMINANTEMENTE COMERCIAL Y/O
SERVICIOS

ZONAS VERDES Y BALDIOS

LIMITE DE ZONA

P.Z.C. 83

DISTRIBUCION DE USOS
PREDOMINANTES

ESC: 1:25,000

ABRIL 26 DE 1991

4

de usos, favorece la desestabilización del comercio local y comienza un lento pero seguro trance de pérdida de actividades e inversiones con implicaciones económicas y sociales. Y como si esto fuera poco, la urbanización amenaza con erosionar y desestabilizar los terrenos del área que son parte de la cordillera Oriental.

En la carrera 15 y El Lago existen síntomas de polución visual, deterioro de los espacios de circulación y pérdida de la coherencia de la imagen urbana. Estos problemas se acentúan en La Cabrera y El Retiro y en la parte occidental de La Porciúncula, donde los usos actuales comienzan a acusar síntomas de incompatibilidad.

D. NATURALEZA DEL PROCESO DE TRANSFORMACION

El proceso de transformación operado en la zona, pese a que define claras tendencias, es en general, errático y puntual.

1. Puntual y desarticulado

Pese a los esfuerzos por orientar el proceso de transformación, la antigua forma de construcción de la zona, basada en un patrón de urbanización uniforme ha sido rota por las divisiones en lotes individuales de acuerdo con criterios particulares de cada diseñador o cliente. Eso ha contribuido a aumentar el desorden visual y amenaza con destruir la unidad arquitectónica y urbana de áreas de reconocido valor ambiental y urbano. Prueba de ello es el nuevo paisaje urbano que está surgiendo en las áreas de La Cabrera y el Gimnasio Moderno, ya mencionadas.

2. Predominantemente en el dominio privado

A pesar de las enormes implicaciones que para el espacio público ha significado la transformación de la zona, las mayores alteraciones se han efectuado en espacios privados.

Cuando los particulares han actuado en el dominio público, no siempre se ha traducido en un mejoramiento de su calidad o adecuación. Las modificaciones en andenes para acondicionarlos como parqueaderos, los cambios de nivel y texturas introducidos en la carrera 15 y las transformaciones a los antiguos antejardines sin un criterio unificado, son algunas de las características de este

fenómeno que contribuyen al empobrecimiento de la escena urbana y a la inadecuación del espacio público.

Cabe, sin embargo, señalar el esfuerzo de la comunidad local y de entidades como la Sociedad de Mejoras Públicas para la preservación del ambiente y el cuidado de los espacios públicos. Esta labor incluye la defensa del derecho al uso de los parques y la preservación y mantenimiento de la arborización. Esta experiencia muestra el gran potencial de la gestión comunitaria para el manejo de los espacios públicos.

3. *Especulativo y desbalanceado*

La construcción que se hace con el único propósito de lucro en el corto plazo ha producido serios desajustes en el área y una mezcla inconveniente en el uso y ocupación del suelo.

En las áreas designadas para actividades múltiples, el uso residencial ha venido cediendo el paso a las actividades comerciales y de servicios que ofrecen la máxima rentabilidad, con lo cual se tiende a la especialización de las funciones urbanas y a acentuar la utilización desbalanceada del área provocando completa desolación en otras áreas. Ello incrementa la inseguridad y la ausencia de control social sobre la zona.

En materia de ocupación del suelo se ha mencionado la forma indiscriminada como se viene efectuando la redensificación de la zona; ello tiene implicaciones negativas sobre: los intereses de los habituales residentes y usuarios; la valorización de las propiedades en el mediano y largo plazo; y la inversión de recursos sociales que deben invertirse para corregir sus efectos en el medio ambiente.

II. CASOS PARTICULARES

A. EL LAGO - LOS HEROES

En esta área se desarrollaron inicialmente las actividades comerciales de la carrera 15 y pese a su extraordinaria localización, acusa síntomas de degradación, en especial en la calle 76, que conecta Los Héroes con la carrera 15.



Un factor adicional lo constituye la inestabilidad de los suelos, evidente en los cambios de nivel, agrietamientos y hundimientos observables en edificaciones del área.

La construcción de una terminal del proyecto "Troncal de la Caracas", en Los Héroes, y la condición de ser uno de los puntos de acceso importantes de la zona, son factores que pueden contribuir a la regeneración del área y al restablecimiento de su actividad comercial. Desde el punto de vista de la consolidación del corredor comercial de la carrera 15, el fortalecimiento de este polo resulta crucial.

B. LA CARRERA 15

En los anteriores ítem se ha hecho referencia a la carrera 15 y su peso específico en la zona. De hecho, su papel estructurador es de innegable importancia y por ello se han planteado diversas iniciativas para su recuperación. Sin embargo, se presentan algunos inconvenientes:

- Las iniciativas se han visto sesgadas por un enfoque casuístico (aislar el problema del contexto de la zona y la ciudad) o por acciones descoordinadas que desconocen las implicaciones económicas, sociales y el impacto urbano-ambiental que las distintas decisiones tienen sobre la zona. Tal es el caso del cambio de sentido de la carrera 15.



- Las acciones no se priorizan en el tiempo, con lo cual se corre el riesgo de desaprovechar sus efectos multiplicadores o de dilapidar las inversiones; por ejemplo, adelantar el embellecimiento del área, sin resolver el problema del parqueo o el manejo del tráfico.

- Los programas se han visto limitados por razones de presupuesto y organización, como el caso del proyecto que ha sido iniciado en las oficinas del "Plan Centro".

1. Problemas de accesibilidad vial y peatonal

Los déficit acumulados de áreas de parqueo y complementarias, la inadecuación del espacio público, la invasión de áreas de circulación peatonal, las alteraciones en el nivel de los andenes, la construcción de materas o bolardos y similares sin diseño adecuado, y el empleo de texturas lisas, han limitado la accesibilidad a la zona e incrementado la inseguridad peatonal. Ello tiene indiscutibles implicaciones negativas en la consolidación del comercio y sus perspectivas futuras.

2. Declinación de la actividad comercial y/o problemas de consolidación

El hecho de que la actividad comercial continúe expandiéndose en la zona, no significa que se esté consolidando y menos aún que presente signos de estabilidad y prosperidad.

La inestabilidad económica del área no contribuye a su consolidación; aquella se fundamenta en la inadecuación y desactualización de las estructuras construidas.

Los síntomas de declinación son evidentes: la merma en las ventas, la suplantación de usos existentes por otros de bajo perfil o incompatibles, como las ventas nocturnas que ejercen impacto ambiental o social negativo, etc., los puestos callejeros y otros, la redundancia de edificaciones con el centro comercial El Lago, o reemplazo permanente de negocios.

3. Polución visual y ambiental

La prosperidad económica del comercio local está asociada a la calidad ambiental que logre preservar y en especial a su imagen urbana, lo cual está inevitablemente ligado a cuestiones de prestigio y publicidad.

Por ello la polución visual y ambiental de la carrera 15 es uno de los factores que más sensiblemente pueden afectar negativamente dicha prosperidad. La arquitectura "postiza" y efímera contribuye a acentuar esta imagen de decadencia y a producir una sensación de inestabilidad. Las acciones individuales sin una clara percepción de sus efectos sobre el ambiente en general, contribuyen al proceso de deterioro.

4. Incremento en la inseguridad

Dadas las circunstancias sociales del país, el desempleo y otras razones, el concepto de seguridad ha sido tradicionalmente asociado a delitos contra la propiedad. Sin embargo, las condiciones físicas pueden hacer un ambiente urbano inseguro por atentar contra la integridad física de las personas.

Los crecientes conflictos entre peatones y vehículos, la dificultad para la movilización peatonal y la ausencia de parqueos controlados, la ocupación de las vías por obras de remodelación o construcción nueva, el paso de vehículos de gran tamaño y otras causas, han

incrementado la inseguridad en la zona, con lo cual el comercio encuentra un nuevo obstáculo para su consolidación.

C. LA PORCIUNCULA

El área de La Porciúncula es de las más antiguas de la zona y la que por sus condiciones de localización y por los cambios de uso y volumetría apoyados por las normas, puede considerarse como el ejemplo de las posibilidades y limitaciones de una forma específica de gestión.

En efecto, la presión del desarrollo y las ventajas de localización, valor y forma de los terrenos del área, atrajo inversiones que se materializaron en construcciones como el Centro Granahorrar y los edificios de oficinas ubicados a lo largo de la Avenida 72.

Coexistiendo con usos institucionales y vivienda en proceso de deterioro, esta porción de la zona acusa, hoy en día, crecientes conflictos viales, obsolescencia y decadencia en las partes internas, en especial sobre la Avenida Caracas y sus alrededores, sin que el proceso regenerativo haya sido completado o se vislumbre su terminación en el corto plazo. La persistencia de dicho fenómeno ejerce a su vez un efecto depresivo sobre la valorización global del área.

D. EL RETIRO - LA CABRERA

El caso de esta área puede ilustrar la fase final de lo que puede ocurrir en la zona: alta mezcla de usos, incompatibilidad entre actividades, saturación del espacio de circulación y obstáculos crecientes a la movilidad, abandono de la actividad residencial y proliferación de usos indeseables. Debe mencionarse el proyecto de un centro comercial que va a ser construido en el terreno del antiguo Colegio Andino, cuyo impacto urbano-ambiental puede ser considerable si no se prevén estos efectos y se reducen o mitigan mediante una intervención global. La calle 82 merece un tratamiento particular.

E. OTRAS AREAS

1. Carrera 11

Este corredor es parte integral de la estructura urbana de la zona y tiene un reconocido carácter, diferente del de la carrera 15: su

diseño, la existencia de arborización, la naturaleza de sus edificaciones y el diseño de los espacios públicos y semipúblicos, la existencia de áreas de interés urbano-patrimonial como los alrededores del Gimnasio Moderno (reconocido por el Acuerdo 7: Delimitación de los niveles de conservación Zona Norte) son argumentos que demuestran la peculiaridad de su carácter y constituyen razones para una acción en favor de la preservación de sus valores ambientales y urbanos.

El Acuerdo 6, pese a que no incorpora en sus planos generales el área de tratamiento especial para este corredor, sí establece que para la definición de las áreas de conservación se podrán adoptar los criterios de los acuerdos 7/79 y 14/75 (Acuerdo 6 Art. 387, página 140). Y más adelante, en forma explícita, hace mención a la adopción parcial de la misma norma para el nivel 1 de conservación (Ídem, Art. 500, página 187). Sin embargo, prevalece un criterio de uso distinto para cada lado de la vía en el plano oficial de usos y actividades de dicho acuerdo, que no permite su adecuada preservación y el logro de homogeneidad en su tratamiento.

2. Costado nororiental

Su importancia radica en el carácter de borde urbano que posee y el tipo de problemas a que está sometido, debido a la presión urbanizadora y sus implicaciones ambientales como son: la desestabilización de las laderas, la deforestación y consecuente incremento en la erosión, además de la pobre contribución al paisaje urbano, dado el desorden en su silueta que es observable y reconocible desde puntos distantes de la ciudad.

Pero es igualmente importante por ser un área potencial para ser integrada a las estructuras recreativas y ambientales de la zona y la ciudad.

III. EL PROCESO DE DESARROLLO Y LA GESTION EN LA ZONA

A. NATURALEZA DE LA GESTION EN LA ZONA

El análisis de los distintos mecanismos de gestión en la zona y de la forma como los distintos actores impulsan su transformación, permite precisar las siguientes conclusiones:

1. El asentamiento no es ilegal, toda el área tiene carácter legal.
2. La gestión de la zona, al igual que en el resto de la ciudad, se ha basado fundamentalmente en un sistema de restricciones normativas más que de incentivos sobre las licencias de construcción o adecuación que se presentan para lotes individuales.

Sólo a partir del Acuerdo 7 se inician acciones de promoción de desarrollo urbano como el caso del diseño detallado para la calle 90 (Caso Diseño Urbano Calle 90, página 267). Llama la atención el proyecto para la peatonalización de la intersección entre la calle 72 y la carrera 15 que no se ha efectuado (Acuerdo 7, página 210). Será necesario evaluar la conveniencia de dicho diseño.

Ello quiere decir que a excepción del esfuerzo inicial del urbanizador por estructurar la zona de manera integral, las iniciativas aún son escasas, dispersas, descoordinadas y excesivamente centralizadas. Dicha centralización, sin embargo, no se traduce en unidad de criterio para la acción.

En el mismo sentido cabe la designación de áreas de tratamiento y conservación, acciones de todos modos incompletas, al no existir un sistema de incentivos para su preservación y conservación ni planes específicos para su tratamiento y actualización.

Las orientaciones para el diseño se apoyan todavía en una volumetría abstracta que no menciona aspectos del diseño detallado del espacio urbano ni del carácter de la arquitectura que se desea preservar.

3. Los déficit acumulados no se resuelven. Sólo a partir de los nuevos desarrollos se establecen requisitos como áreas de cesión, retrocesos o volúmenes permitidos para aquellos terrenos donde ocurren cambios o se producen nuevas edificaciones. Cabe además la pregunta: ¿Cómo, dónde y con qué criterio se organizan o

agrupan todas las áreas de cesión de cada lote o desarrollo individual?

4. Pese al establecimiento de claras prioridades para la ciudad como las que menciona el Plan de Desarrollo de Bogotá (1990 - 1992) en su política ejecutiva (el aprovechamiento racional de los recursos y el mejoramiento del medio ambiente), y al esfuerzo por descentralizar y democratizar la gestión urbana, (Estatuto Urbano de Bogotá) aún no se encuentran mecanismos viables de instrumentación y consolidación de los entes e instrumentos de gestión.

5. No cabe duda de que en el marco de la sociedad en la cual se inscribe el país, la gestión urbana en general y de la zona en particular, no sólo recae sobre la Administración Pública, sino también en el sector privado.

De hecho las intervenciones individuales adquieren el carácter de colectivas en la medida en que afectan la propiedad y los intereses de otros.

El sector privado es el principal promotor de desarrollo de la zona; sin embargo, por la falta de coordinación y de apreciar el impacto urbano-ambiental de su actuación en el mediano y largo plazo, sus acciones tienden al autobloqueo y a perder las posibilidades de actuar en favor de la consolidación y mejoramiento del área. Hace falta un marco de acción que permita coordinar las distintas iniciativas individuales.

6. Pese a las precisiones que se han hecho, las normas aún son rígidas y generales. Es necesario descender al diseño detallado del espacio urbano y de sus características específicas. La designación de los usos vigentes para la zona y la de áreas de tratamiento, debe ser más precisa.

IV. LIMITANTES Y POTENCIALIDADES PARA LA CONSOLIDACION DE LA ZONA

A. LIMITANTES

Para lograr la consolidación de un ambiente urbano armónico y balanceado la zona presenta limitaciones, más de tipo normativo, de gestión, de enfoque, de manejo del régimen de propiedad y de asignación de recursos que de condiciones físicas o ambientales.

1. Limitaciones normativas

La lectura de los decretos 7 de 1979 y 6 de 1990 crea la impresión de que la transformación o actualización de áreas preexistentes se controlan a partir de los nuevos hechos que ocurran, sobre lo cual se legisla y no sobre los desequilibrios acumulados. Así, los déficit actuales de espacio público o parqueos no tienen mecanismos de solución viable y explícita.

Tratándose de un asentamiento ya existente, sujeto a presiones de cambio, queda la pregunta: ¿Son apropiados los mecanismos para administrar los recursos del patrimonio construido y para orientar su proceso de adecuación, de tal modo que se sigan utilizando de manera eficiente de acuerdo con las necesidades de la vida contemporánea?

En materia de volumetría la norma ha definido aislamientos en áreas específicas de conservación, algunas de ellas correspondientes a la Comuna 83 como las del Decreto 749 de mayo 26 de 1980.

El hecho de que el paso de construcciones de un piso a edificios de cinco y más pisos, sea adelantado fundamentalmente por iniciativa privada sin mayores incentivos y escasa orientación, hace que perduren terrenos y edificaciones subutilizados, que no van a permitir la consolidación volumétrica, el empleo racional de las estructuras y la imagen del área por largo tiempo.

Las densidades han sido fijadas de acuerdo con los siguientes parámetros: índices de habitabilidad, equipamiento comunal y volumetría permitida. (Acuerdo 7/79, Decr. 824/80, Cap. 1, Art. 9, página 166). Tratándose de una zona de uso múltiple sería deseable una aclaración en la legislación, por cuanto varios de estos parámetros así como la definición de espacios libres y zonas verdes,

parecen referirse a áreas residenciales y no a áreas de actividad múltiple.

Lo que está ocurriendo en la actualidad, puede conducir a una distorsión de los principios y objetivos de la norma por cuanto al incrementarse las áreas de comercio y reducirse proporcionalmente las de vivienda, los requerimientos de espacio público y otras áreas, tomados con base en las viviendas existentes, se reducirán igualmente.

Adicionalmente, pese a que el Acuerdo 7 establece normas específicas para la definición de áreas de parqueo y servicios complementarios en áreas comerciales (Decr. 749/80, Art. 24, página 127: 1 cupo por cada 50 m² de construcción), deberían fijarse sobre el área de superficie de cada establecimiento existente y no sólo sobre los nuevos que se creen, a fin de establecer el déficit real existente y proceder a su solución.

Esto, considerando que el comercio del área parece corresponder a la categoría de Comercio de Cobertura Zonal (Clase II), que según el Acuerdo 6 "... con excepciones, se considera de bajo impacto ambiental y social pero de notorio impacto urbano causado por el tránsito y congestión de personas, vehículos y actividades a que da lugar, especialmente cuando se presenta en adecuaciones que no resuelven dicho impacto", (sic, Art. 302, página 100).

Una vez se establezca la norma del caso, debería cotejarse con la realidad existente, fijar los correspondientes déficit y establecer mecanismos para su solución.

2. Limitaciones de gestiones institucionales y operativas

Esta limitación responde a las dificultades de generar una gestión local, con relativo grado de autonomía, a la legitimación y reconocimiento por parte de la administración de la comunidad de un cuerpo de gestores y a la inexistencia de un determinado tipo de funciones específicas, legalmente establecidas a pesar de la descentralización de ciertas funciones en la Alcaldía Menor que, no obstante, son aún insuficientes para desarrollar un proceso de planeación permanente y continuado.

3. Limitaciones por el enfoque

No menos importante es el enfoque que tradicionalmente ha predominado en la zona para la solución de los problemas.

Como se ha comentado en otros apartes, los problemas se ven de forma aislada y parcial, predominando el inmediatismo, las soluciones de forma antes que de fondo y altamente individualizadas, desaprovechando las ventajas de acciones colectivas, con una concepción anárquica de lo que significa el régimen de propiedad que obviamente riñe con el espíritu de la Ley 9ª y que consagra el papel social de la propiedad privada.

Igualmente se han discutido las consecuencias que para el desarrollo de la zona trae la manera de gestión tradicional, represiva y puramente normativa, con acento en el plano físico.

4. Limitaciones para el manejo del régimen de propiedad

Aparte de la concepción predominante sobre la propiedad, tampoco existen mecanismos suficientemente desarrollados para el manejo de acciones integrales que permitan hacer flexibles los rígidos límites de la propiedad inmobiliaria para poder planear con criterio de eficiencia y equidad la consolidación del área. No se ha ensayado la potencialidad de mecanismos de concertación y compensación que abrieran la posibilidad de acciones a escala urbana de manera más amplia.

5. Limitaciones de asignación de recursos, económicas y de presupuesto

Esta es una seria limitación para impulsar la consolidación de la zona. Si bien existe interés en la comunidad local y en sus organizaciones gremiales para impulsar acciones de mejoramiento, o estudios, las inversiones que reclama el área son superiores a estos aportes.

El hecho de no contar con los recursos completos para la financiación de los proyectos induce desconfianza y desánimo entre los contribuyentes y los exiguos recursos pueden perderse en un archipiélago de iniciativas frustradas e incompletas.

En el mismo sentido cabe la falta de claridad en la asignación de prioridades y secuencias.

6. Limitantes físicas de espacio público e infraestructura vial

Superadas las anteriores limitaciones existen algunos obstáculos de carácter físico que se refieren a la inexistencia de áreas para nuevos

desarrollos, al costo de adecuación de las edificaciones existentes y al costo social e individual de las demoliciones, lo cual no obstante, parece ser compensado por la rentabilidad de las inversiones en nuevas edificaciones. Ello hace que en la consolidación de la zona la rentabilidad sea un parámetro importante de manejar.

La inadecuación de la red vial para atender la creciente demanda de flujos de transporte y la dificultad de generar áreas complementarias de movilización y parqueo son obstáculos adicionales que limitarían la capacidad regenerativa de la zona.

Finalmente, la dificultad para generar espacio público sin afectar intereses privados, se ve agravada por el alto costo de los terrenos y las edificaciones; sin embargo, para incrementar la rentabilidad de las inversiones y la mejor y mayor utilización del suelo, la generación de espacio público complementario resulta altamente deseable.

B. POTENCIALIDADES

1. Contribución de la zona a la consolidación urbana

A pesar de las dificultades y obstáculos mencionados, la zona ofrece inmejorables condiciones y posibilidades de contribuir a la consolidación de la ciudad y a hacer mejores y más amplias sus oportunidades y servicios.

A diferencia de las décadas anteriores, la ciudad de Bogotá parece hoy estar en mejores condiciones para consolidar su estructura urbana. Desde Fase II y otros planes se ha venido trabajando para dar una estructura definitiva a la ciudad y consolidarla como asentamiento. Ello permite una mayor identificación del papel que la zona cumple en el conjunto.

a. Canal de relación Norte - Sur

Es evidente que por mucho tiempo la zona continuará canalizando flujos pendulares Norte - Sur y viceversa y pese a las actuales limitaciones de trazado y el impacto ambiental que genera, esta función determinará en gran medida su futuro.

b. Corredor estructurador de actividad múltiple

Espacialmente esta función de canal de relación ha dado origen al corredor de actividad múltiple que relaciona el centro de la ciudad

con el norte, conformando un importante eje definitorio de la estructura urbana de la ciudad. Su consolidación contribuirá a este propósito.

c. Consolidación del borde urbano y protección ambiental del sistema orográfico de los cerros orientales

Los temas ambientales han crecido en importancia al progresar las ciencias del medio ambiente y valorar sus implicaciones sociales y económicas. En el caso de Bogotá, la cadena de los cerros orientales ha venido siendo objeto de acciones que buscan su preservación ecológica y su aprovechamiento social como espacios recreativos, así como la definición de un claro borde urbano definido por el límite natural.

Los acuerdos 7/81 y 6/90 definen acciones específicas de control y preservación y el plan zonal destaca la importancia de acciones que incorporen en un conjunto este sistema y el resto de espacios libres y zonas verdes, incluidos los cursos de agua como la quebrada Chicó. Acciones de este tipo pueden contribuir a balancear la zona y a su mejoramiento económico.

d. Generación de empleos y oferta de servicios

La consolidación del comercio en la zona tiene un evidente impacto benéfico por la generación de *empleos* y la oferta de servicios a la ciudad. Su consolidación traerá beneficios en ambos campos, mientras que lo contrario puede tener serias implicaciones sociales y económicas.

e. Oferta de vivienda convenientemente situada

Por su posición privilegiada, por la capacidad de servicio de la infraestructura, por la complementariedad del comercio y los servicios locales, por la cercanía al centro y otras áreas de actividad, la vivienda es y seguirá siendo una de las actividades que más posibilidades tiene de contribuir a la consolidación de la zona a través del proceso de redensificación. Ello traerá importantes efectos benéficos al comercio local, siempre y cuando el patrón de usos se delimite adecuadamente y se haga compatible con esta actividad.

2. El interés privado en la zona

Las innumerables construcciones, adecuaciones y remodelaciones que son observables, pese al estancamiento que la actividad

constructora presenta en esa fase, son síntomas del interés privado por continuar invirtiendo en la zona.

Esta potencialidad puede desaprovecharse si se mantienen muchas restricciones y pocos incentivos, si no se orientan las inversiones del sector público y si no se dota al sector privado de una gufa global de acción.

3. *Voluntad política y de la comunidad: cambio en el enfoque de los problemas*

Pese a no estar la zona entre las prioridades del Distrito, la actual administración ha respaldado la iniciativa de la elaboración del plan zonal. Funcionarios de alto nivel así como la Asistente de Dirección de Planeación Distrital y el Alcalde Menor encargado de Chapinero, han participado en las deliberaciones del comité técnico y si bien su contribución ha sido marginal por falta de recursos y de tiempo, ello ha permitido establecer un puente de relación entre las iniciativas locales y la Administración Distrital.

Por su parte, la comunidad local no ha sido ajena a los llamados a participar y tomar decisiones sobre la problemática de la zona. Todo ello acompañado de acciones cívicas de defensa del patrimonio urbano y ambiental o de rechazo a formas autocráticas de gestión (como por ejemplo la propuesta de construcción del puente de la calle 92, que en buena hora fue sustituida por la extensión de la Avenida Circunvalar hasta la calle 100), la destrucción de zonas verdes o su enajenación, acompañado de acciones de mejoramiento como la siembra y mantenimiento de árboles, o las campañas de seguridad y control social sobre las actividades ilícitas.

No sobra mencionar el notable interés de los comerciantes de la carrera 15 quienes en la actualidad están empeñados en la recuperación ambiental y comercial de la vía.

4. *Mejores condiciones de gestión*

Un reciente fallo del Consejo del Estado abre la posibilidad de utilización de los instrumentos de gestión consignados en la Ley 9ª de Reforma Urbana para el D. E. Ello permite la constitución de la junta administradora local y la utilización de mecanismos como el reajuste de tierras, la integración inmobiliaria o la expropiación con fines específicos. La Administración Distrital está en la actualidad trabajando para la reglamentación y aplicación de estos instrumentos.

Cabe, igualmente, mencionar el hecho de que en la actualidad se está reglamentando el Acuerdo 6 y ya han sido iniciados los respectivos contactos e intercambio de información para hacer compatibles las iniciativas del plan zonal con las acciones ejecutivas de la Administración Distrital.

V. RECOMENDACIONES

A. CONSOLIDAR LA GESTION DEL AREA

Es necesario un esfuerzo para impulsar la constitución y consolidación de la Junta Administradora Local, establecer los equipos de trabajo con proyección a un proceso permanente, continuar con la elaboración del plan zonal y designar los presupuestos correspondientes para los planes, programas y proyectos específicos de dicho plan.

B. PROFUNDIZAR EN LA DEMOCRATIZACION DEL PROCESO DE PLANEACION

En la actual fase es necesario que se divulgen las conclusiones y resultados y que los miembros de la comunidad y las organizaciones locales tomen parte en las discusiones. Ello contribuye a entender el alcance de los problemas, a indicar el porqué de las propuestas y a hacer manifiesta la necesidad y urgencia de su solución.

1. Tareas para la fase de discusión de alternativas

Previo a la discusión de alternativas es necesaria la creación de una infraestructura organizativa de gestión y de relaciones públicas, adicional al equipo técnico de trabajo.

a. El equipo de gestión asumirá al menos las siguientes tareas:

- 1) Orientar el proceso de planeación permanente y participativa. Designar las tareas de elaboración de estudios, propuestas o proyectos relevantes.***
- 2) Gestionar ante la Administración Distrital los nuevos instrumentos de control y la puesta en ejecución de las restricciones en las áreas objeto de planes específicos.***
- 3) Actuar como catalizador y/o negociador de los distintos intereses en la zona y trazar pautas de ejecución y acción cívica.***
- 4) Someter a consideración de la comunidad que representan, las reglas de juego para la elección de sus miembros y la votación de propuestas de desarrollo en la zona.***

5) *Actuar como garante, administrador y canalizador de recursos distintos a los gubernamentales para la ejecución de los proyectos específicos.*

6) *Ejercer la veeduría cívica en las obras y contratos que adelante el D.E. en la zona.*

b. El equipo de relaciones públicas asumirá las siguientes tareas:

1) *Diseñar un sistema para estimular la organización y participación comunitaria en torno al tema de la planeación de la zona.*

Dicho sistema deberá incluir las siguientes fases como mínimo:

- Inducción: explicación y sensibilización de los temas de planeación en la zona y familiarización con mecanismos de participación.

- Organización de la comunidad para el ejercicio de la planeación participante.

- Presentación y divulgación de propuestas para la zona de una manera comprensible y atractiva para el público en el área. Presentación en principio de las tres propuestas o "escenarios" del diagnóstico.

2) *Recoger de manera sistemática las sugerencias e inquietudes que dichas propuestas susciten.*

3) *Divulgar, de manera periódica, información a la opinión pública relacionada con eventos, decisiones o estado de avance del proceso de planeación.*

c. El equipo técnico tendrá a su cargo las siguientes tareas:

1) Transmitir en forma adecuada y comprensible el contenido de las propuestas y analizar y evaluar las distintas sugerencias que a bien tengan hacer los participantes.

2) Hacer las modificaciones y cambios cuando se considere necesario.

3) Pese a su estrecha relación con los dos equipos precedentes, este equipo tendrá a su cargo una labor estrictamente técnica no

asumiendo tareas de gestión, organización o publicidad, lo cual, en otras experiencias, ha demostrado ser contraproducente e incompatible con sus labores esencialmente técnicas.

C. LAS PROPUESTAS

1. *Planes urbanos de detalle para la zona de:*

a. La Porciúncula, El Retiro, La Cabrera

b. Carreras 11 y 15

2. *Elaboración de guías de diseño* para la redensificación de las áreas indicadas en la propuesta, donde se localicen los espacios públicos existentes y propuestos, las áreas de circulación y espacios complementarios y se definan aspectos formales y volumétricos de las edificaciones a nivel de cuadra y manzana. Eventualmente, fijar parámetros para la definición del carácter arquitectónico, colores, materiales, texturas, principios de organización y ensamble con edificaciones existentes.

Las acciones descritas corresponden en gran medida a la comunidad y a la Administración Distrital. Las acciones de proyectos específicos deben adelantarse mediante un esquema de concertación entre el sector público y el privado.

CÁMARA DE COMERCIO
DE BOGOTÁ

Top. CCB0441
ej. 1



07374

Impreso en la
Cámara de Comercio de Bogotá
Bogotá, junio de 1991

Una publicación de:



CAMARA DE COMERCIO DE BOGOTA

Entidades Participantes:

- * Cámara de Comercio de Bogotá
- * La Corporación Cívica de el Retiro
- * La Corporación Cívica de el Lago, Antiguo Country y el Chicó
- * La Corporación "Paseo de la Quince"
- * El Departamento Administrativo de Planeación Distrital
- * La Federación Nacional de Comerciantes, FENALCO
- * La Junta Cívica de el Chicó
- * La Oficina de Programas Especiales de la Alcaldía Mayor de Bogotá - Plan Centro y
- * La Sociedad de Mejoras Públicas y Ornato de Bogotá